

2015-12
AUG. 18, 2015

아산정책연구원

김종우 | 선임연구위원

이승률 | 초빙연구위원

김수연 | 전 연구조교

1. 머리말

2015년 5월 7일, 대한노인회 이사회는 노인 연령기준 상향 조정 문제를 공론화 하는 안건을 만장일치로 통과시켰다. 이를 계기로 이 문제가 이슈로 떠올랐다. 대한노인회의 결정은 노인들 스스로가 복지혜택을 양보함으로써 젊은 세대의 부담을 덜어주겠다는 취지인 만큼 신선한 충격을 줬고 사회적 반향도 컸다.

우리나라는 65세 이상 노인 인구 비율이 7.2%에 달한 2000년에 이미 고령화사회(7% 이상)¹로 진입했다. 2018년에는 65세 이상이 14.5%가 돼 고령사회(14% 이상)로, 2026년에는 20.8%로 초고령사회(20% 이상)에 진입할 것으로 예측된다.² 이런 가운데 대한노인회가 노인 연령기준 상향 조정 문제를 공론화한 배경엔 다음의 네 가지 이유가 있다. 첫째, 노인에 대한 사회인식이 변했다. 65세는 아직 청년이고 70~75세는 돼야 노인이라는 게 요즘 인식이다. 둘째, 노인의 건강상태도 변했다. 평균수명과 건강수명이 매년 늘어나 바야흐로 ‘100세 시대’가 도래했다. 셋째, 노인들은 기초연금만 받는 것보다 일자리를 더 원한다. 건강한 노인에게 일자리를 주는 게 생산적인 복지고, 그래야 질병·가난·고독·무위(無爲)라는 노인의 4중고(苦)가 사라진다는 것이다. 넷째, 취업난에 허덕이는 젊은 세대들의 노인 복지비 부담을 줄여 상생하자는 점이다. 이에 따라 기초연금 수령시기를 65세에서 2년마다 1세씩 늘려 10년에 걸쳐 70세로 조정하거나 4년에 1세씩 20년 동안 단계적으로 조정하는 방안이 있을 수 있다고 언급했다.³

보건복지부가 65세 이상을 대상으로 실시한 ‘2014 노인실태조사’에서도 78.3%가 ‘노인의 연령’을 70세 이상으로 생각하는 것으로 나타났다. 이는 노인의 연령기준을 상향 조정하는 것에 대한 사회적 합의가 필요한 시점이 됐음을 보여준다.⁴ 현재 전체인구의 13.1%

인 약 665만 명의 65세 이상 노인들은 지하철과 박물관 등 공공시설 무료 이용이 가능하다. KTX·새마을호·무궁화호는 주중 30%, 국내선 항공기 10%, 여객선 20% 할인 등의 경로 우대 혜택도 받고 있다.

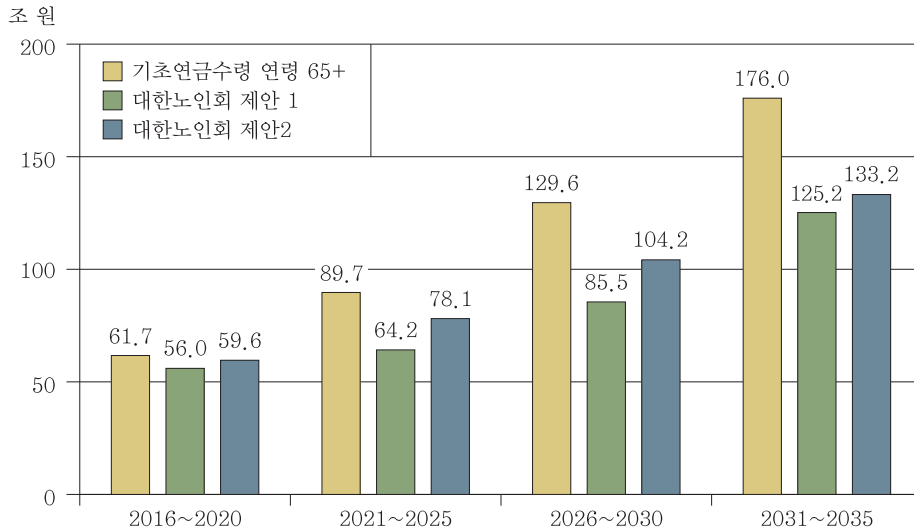
이에 따라 본고에서는 위에서 언급한 네 번째 이유에 초점을 맞춰 기초연금 수령시기를 65세에서 70세로 상향 조정했을 때 젊은 세대에 얼마나 재정적으로 부담을 덜어 주는지 살펴봤다.

2. 연령기준 66~70세 상향 시 예상되는 기초연금 예산 절감

연령상향 공론화의 핵심은 노인 복지비용의 절감과 노동시장에서 노인 노동력의 활용이다. 후자의 문제는 별도의 논의가 필요할 정도로 매우 큰 문제이기 때문에 여기서는 기초연금 수령시기를 66~70세로 상향 조정할 경우 예산절감 효과가 얼마나 되는지 알아봤다.

1) 2년 내지 4년 간격으로 1세씩 올릴 경우

그림 1. 기초연금수령 5년 단위별 총 소요 예산 (2016~2035)



자료: 이 그림은 저자가 통계청의 2010년 인구주택조사 결과를 기초로 한 한국의 장래인구추계 중위가정을 참고하여 가공한 것이다. (<http://kosis.kr/>)

그림 1에서는 기초연금 수령시기를 현 65세로 유지할 경우와 대한노인회에서 언급한 2년마다 1세씩(대한노인회 제안 1) 그리고 4년마다 1세씩(대한노인회 제안 2) 수령시기를 늦추는 경우 필요한 총 소요 예산을 5년 단위로 묶어 알아봤다. 2015년의 수령시기는 세 경우 모두 65세이며 이 해를 출발선으로 잡았다. 본 연구에서는 보건복지부의 2014년 7월 기준을 참고, 소득 하위 70%에 해당하는 기초연금 수령인구 가운데 57.3%는 20만 원, 35.9%는 16만 원, 나머지 6.8%는 13만 원을 받는 것으로 적용했다.⁵ 연평균 인플레이션율은 2015년 이후 연 2.86%로 계산했다.⁶ 현재 추세로 볼 때 결혼하지 않는 사람이 장기적으로 늘어날 것이 분명하므로, 20만 원을 받는 ‘홀로 사는 노인’의 비율이 지금보다 높아질 것이다.

- 2016~2020년

기초연금수령 개시연령이 65세로 유지될 때 5년 동안 총 61조6,600억 원 가량의 예산이 소요된다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 56조200억 원이 들어 5조6,400억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 59조5,700억 원의 예산이 소요돼 2조900억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다. 대한노인회 제안 1의 경우 기초연금수령 개시연령이 2년마다 상향 조정되는 것이어서 수령인구가 빨리 감소하게 되므로 다른 두 경우에 비해 예산 절감 효과가 크다.

- 2021~2025년

기초연금수령 개시연령이 65세로 유지될 때는 5년 동안 총 89조6,500억 원 가량의 예산이 필요하다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 64조1,500억 원이 소요돼 25조5,000억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 78조1,100억 원이 소요돼 11조5,400억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다.

- 2026~2030년

기초연금수령 개시연령이 항상 65세로 유지될 때는 5년 동안 총 129조6,000억 원 가량의 예산이 소요된다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 85조4,700억 원이 들어 44조1,300억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 104조1,700억 원이 들어 25조 4,300억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다.

- 2031~2035년

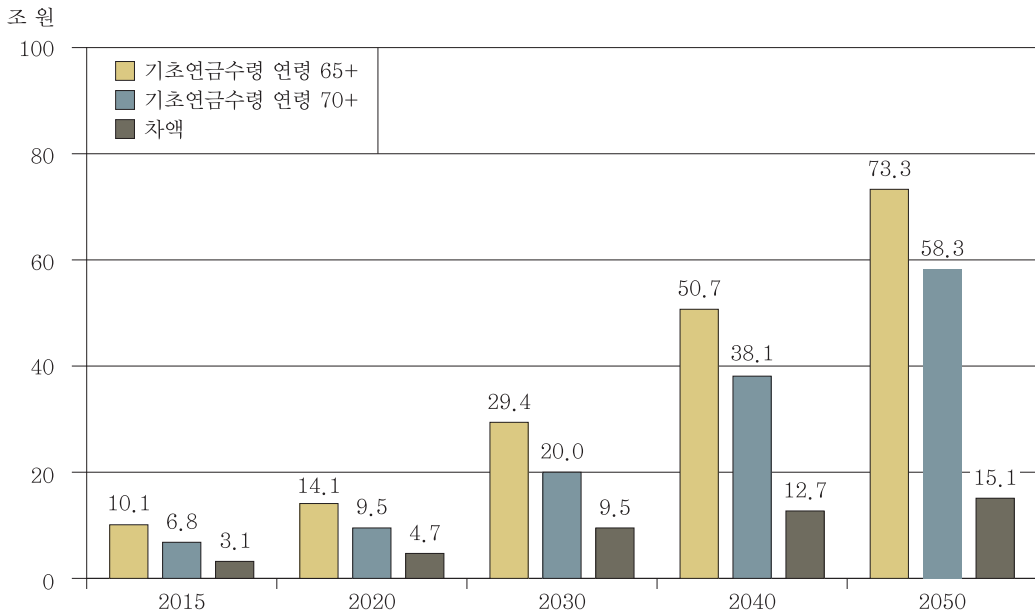
기초연금수령 개시연령이 항상 65세일 때는 5년 동안 총 176조400억 원 가량의 예산이 필요하다. 이에 비해 대한노인회 제안 1의 경우는 약 125조1,500

억 원이 소요돼 50조8,900억 원 가량이 절감되고, 제안 2의 경우는 약 133조 1,600억 원이 소요돼 42조8,800억 원 가량이 절감될 것으로 예상된다.

2016~2035년까지 20년 기간 동안 총 예산은 65세로 유지될 때 456조9,600억 원이 소요되지만, 대안노인회 제안 1의 경우는 약 330조8,000억 원, 제안 2의 경우는 약 375조 원이 필요하다. 절감 효과는 각각 126조1,600억 원과 81조9,600억 원 가량이다.

2) 70세로 올릴 경우

그림 2. 기초연금 수령연령·연도별 소요 예산 (2015~2050)



자료: 이 그림은 저자가 통계청의 2010년 인구주택조사 결과를 기초로 한 한국의 장래인구추계 중위가정을 참고하여 가공한 것이다. (<http://kosis.kr/>)

그림 2는 각 연도별로 기초연금수령 개시연령을 현재처럼 65세로 할 경우와 이를 당장 70세로 대폭 높일 경우, 각각의 예산 절감 효과와 대상 인구가 얼마나 되는지를 보여준다.

- 2015년
65세일 때는 약 10조600억 원이 필요하지만, 70세로 조정되면 6조8,400억 원이 돼 3조2,200억 원 가량의 예산이 절감된다. 수령인구는 148만 명 감소할 것으로 예상된다.

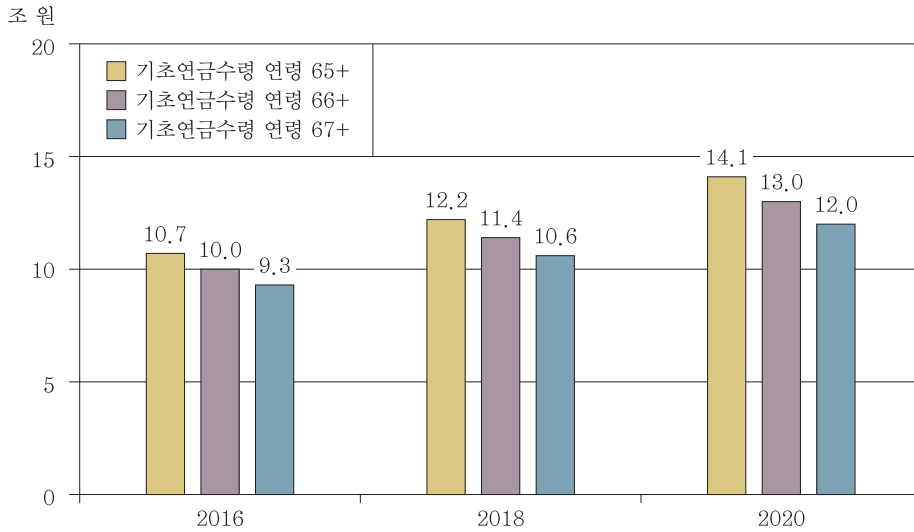
- 2020년
65세일 때는 약 14조1,400억 원의 예산이 필요하지만, 70세로 조정되면 9조 4,900억 원이 돼 4조6,500억 원 가량의 예산이 준다. 수령인구는 186만 명 감소할 것으로 예상된다.
- 2030년
65세일 때는 약 29조4,300억 원의 예산이 필요하지만, 70세로 조정되면 19조 9,600억 원이 돼 9조4,700억 원 가량의 예산 절감 효과가 있다. 수령인구는 286만 명 감소할 것으로 예상된다. 65세에서 70세로 상향 시 2030년 기초연금을 받지 못하는 인구가 2020년 대비해 53.7%로 증가폭이 매우 크다.
- 2040년
65세일 때는 약 50조7,400억 원의 예산이 필요하지만, 70세로 조정되면 38조700억 원이 돼 12조6,700억 원 가량의 예산이 절감된다. 수령인구는 288만 명 감소할 것으로 예상된다. 65세에서 70세로 상향 시 2040년 기초연금을 받지 못하는 수령인구는 2만 명 정도만 줄어 2030년과 거의 비슷한 수준이다.
- 2050년
65세일 때는 약 73조3,400억 원이 필요하지만, 70세로 조정되면 58조2,800억 원이 돼 15조600억 원의 예산이 절감된다. 수령인구는 258만 명 감소할 것으로 예상되며, 2040년 대비 기초연금을 받지 못하는 인구가 10.4% 감소한다.

3) 2016·2018·2020년에 65·66·67세를 적용할 경우

그림 3은 2016·2018·2020년에 기초연금수령 개시연령을 65·66·67세로 맞췄을 때 예산이 얼마나 차이가 나는지를 보여준다.

- 2016년
 - 65세: 총 수령인구는 480만 명으로 약 10조7,300억 원의 예산이 소요될 것으로 예상.
 - 66세: 총 수령인구는 447만 명으로 약 10조 원의 예산이 소요돼 65세 대비 7,300억 원 가량의 예산 절감 효과. 수령인구는 약 32만6,000명 감소 예상.

그림 3. 기초연금 수령연령·연도별 소요 예산 (2016~2020)



자료: 이 그림은 저자가 통계청의 2010년 인구주택조사 결과를 기초로 한 한국의 장래인구추계 중위가정을 참고하여 가공한 것이다. (<http://kosis.kr/>)

- 67세: 총 수령인구는 416만 명으로 약 9조3,000억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 1조4,300억 원 가량 예산 절감. 수령인구는 약 64만2,000명 감소 예상.

● 2018년

- 65세: 총 수령인구는 517만 명으로 약 12조2,200억 원의 예산이 소요될 것으로 예상.

- 66세: 총 수령인구는 481만 명으로 약 11조3,600억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 8,600억 원 가량의 예산 절감 효과. 수령인구는 약 36만7,000명 감소할 것으로 예상.

- 67세: 총 수령인구는 447만 명으로 약 10조5,500억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 1조6,700억 원 가량 예산 절감. 수령인구는 약 71만 명 감소 예상.

● 2020년

- 65세: 총 수령인구는 565만 명으로 약 14조1,400억 원의 예산이 소요될 것으로 예상.

- 66세: 총 수령인구는 521만 명으로 약 13조300억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 1조1,100억 원 가량 예산 절감 효과. 수령인구는 약 44만5,000명 감소 예상.
- 67세: 총 수령인구는 481만 명으로 약 12조300억 원의 예산이 소요돼 65세 대비 2조1,100억 원 가량 절감 효과. 수령인구는 약 84만7,000명 감소할 것으로 예상.

3. 맺음말

지난 2년간 우리 사회는 기초연금·무상보육·연말정산 파동 등을 거치면서 ‘증세 없는 복지’ 기조를 이대로 유지해야 하는지, ‘재정 건전성’ 확보를 위해 복지비용을 줄이거나 증세해야 하는지 논쟁을 거듭해 왔다. 이런 가운데 10년 뒤 초고령사회에 진입하게 되면 노인인구는 기하급수적으로 늘어날 것이고, 노인 복지에 드는 엄청난 비용은 젊은 세대가 고스란히 떠안게 될 것이다. 그렇다면 노인 기준 상향 조정 문제는 노인 세대만의 문제로 볼 것이 아니라 ‘세대 간 복지 형평성’이라는 보다 높은 차원에서 봐야 한다는 논리가 정당성을 얻게 된다. 경제 성장률이 둔화되고 청년 실업률이 개선되지 않고 있는 상황에서 노인 복지비용마저 압박 요소로 작용한다면, 젊은 세대의 삶의 질이 저하될 것은 불을 보듯 뻔하기 때문이다. 사회적 합의를 위해서는 아직도 많은 논의가 필요하지만, 대한노인회가 제시한 방안도 하나의 대안이 될 수 있다. 본고에서는 기초연금을 초점을 맞춰 노인 연령기준 상향 조정 시 구체적으로 얼마나 예산이 절감되는지 여러 각도에서 살펴봤다.

물론 기초연금 수령시기를 1세씩 올리는 방안만 있는 것은 아니다. 지금은 수령연령을 65세에서 상향 조정해 소득 하위 70% 노인들에게만 기초연금을 일괄 지급하는 안이 논의되고 있지만 꼭 그럴 필요는 없다. 소득 하위의 범위를 연령별로 유연성 있게 차등화 하는 방안도 고려해 볼 만하다. 예를 들어 67세부터 소득 하위 70%에 일괄 지급하는 대신 65~66세는 소득 하위 50%, 67~68세는 60%, 69~70+세는 70%와 같이 차등 지급하는 방식도 생각해 볼 수 있다.⁷ 이렇게 하면 기초연금이 꼭 필요한 노인들이 복지 사각지대로 떨어지는 것을 방지할 수 있다. 다만 노인 세대에 희생을 요구하게 되는 이런 논의에 앞서 정부와 우리 사회에 낭비되는 예산은 없는지, 우선순위가 뒤바뀐 예산이 없는지 꼼꼼히 따져 봐야 한다. 우리 사회와 정부가 살림을 제대로 한 뒤에야 국민에게 ‘증세’라는 희생을 요구할 수 있다는 논리와 같은 맥락이다.

고령화로 예상되는 사회·경제적 부담과 손실을 최소화 하기 위해서는 문제의 심각성을

인식하고 장기적인 대책을 강구해야 한다. 이번 노인 연령기준 상향 조정 공론화를 계기로 노인 노동력의 활용도를 높이기 위한 재교육 프로그램의 다양화, 전문성을 고려한 양질의 일자리 확대, 노인복지 제도의 개혁, 자원·일자리 배분을 둘러싼 현역 세대와의 갈등 등의 문제를 해결할 수 있는 정책들이 종합적으로 고안되어야 한다. 5년 대통령 단임제를 운영하고 있는 우리나라는 구조적으로 정부 정책이 단기 성과를 내는 데 급급해 하는 경향이 있다. 또 이전 정부와 새 정부 사이에 지속되어야 할 범국가적 차원의 정책이 단절되는 경우도 있다.

우리에게 주어진 골든타임은 '10년'이다. 그 뒤 일어날 '복지 대란'을 내다 보는 정책이 절실히 필요한 때다.

-
1. 조남훈 외(2008), 《저출산고령사회 기본계획의 이해》, 한국보건사회연구원.
 2. 본 연구는 통계청의 2010년 인구주택총조사 결과를 기초로 한국의 장래인구추계 중위가정을 바탕으로 진행했기 때문에 현 2015년 실제 인구나 다소 차이가 예상된다. 국가통계포털 <http://kosis.kr>.
 3. 조성관, '노인이 원하는 건 부양이 아니다 연금 복지보다 일자리', 〈주간조선〉, 2015.6.8; 사단법인 대한노인회, '대한노인회 '노인 연령 상향조정 공론화' 제안에', 2015.6.4.
 4. 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 〈2014년도 노인실태조사〉.
 5. 기초연금수령 개시연령별 적용비율에 따라 소요 예산은 달라진다. 보건복지부 기초연금 보도자료 '기초연금 수급자의 93.1%가 전액 다 받는다' 2014.7.24.
 6. Worldwide Inflation Data, EU. <http://www.inflation.eu/inflation-rates/south-korea/historic-inflation/cpi-inflation-south-korea.aspx>.
 7. 여기서는 구간별 소득 역전 현상이 발생할 가능성은 고려하지 않고 기준을 정했다.



김종우 박사는 아산정책연구원의 여론·계량분석센터 계량분석프로그램 연구위원이다. 런던대학교에서 이학박사와 임페리얼 컬리지에서 상대성이론 연구로 이학박사 학위를 취득하였으며 캠브리지대학교 컴퓨터학과에서 Diploma 학위도 취득하였다. 유럽 랜드연구소의 Choice Modelling과 Valuation팀에서 연구원으로 재직하였으며 삼성 메모리 반도체 연구소에서 책임 연구원으로 활동하였다. 또한 영국의 PCMS-Datafit에서 Java 소프트웨어 개발업무를 담당하였다. 주요 연구분야는 이산선택모델, 그리고 교통, 보건, 통신 및 유틸리티 분야의 Stated Preference 모델 개발, 공공 서비스가치 측정, WTP (Willingness-To-Pay) 등이다. 주요 연구물로는 “Security at What Cost? Quantifying Individuals’ Trade-offs between Privacy, Liberty and Security,” RAND Report (2010)와 “Modelling Demand for Long-Distance Travellers in Great Britain: Stated preference surveys to support the modelling of demand for high speed rail”, RAND Report (2011)의 다수가 있다.



이승불 박사는 아산정책연구원 한국학연구센터 객원연구위원이다. 일본 도쿄(東京)대학 인문사회계연구과 (2003~2008) 전임강사, 성균관대학교 동아시아학술원 (2008~2010) HK연구교수를 역임했다. 연구분야는 동양철학, 인문고전(13경, 제자백가, 출토문헌 등이다. 최근 출판물로는 『죽간·목간·백서, 중국 고대 간백자료의 세계 1』 (2014년 대한민국학술원 우수학술도서, 예문서원, 2013) 등이 있으며, 역서로는 『한 단어 사전, 천』 (푸른역사, 2013) 등이 있다. 일본 도쿄대학 인문사회계연구과에서 문학 석·박사학위를 취득하였다.



김수연은 아산정책연구원 여론계량분석센터 전 연구조교(Research Assistant)다. 이화여자대학교 일반사회교육, 통계학을 전공하고 동 대학원 통계학 응용전공 석사학위를 받았다. 연구 관심분야는 시계열, 데이터마이닝, 빅데이터 분석 등이다.



ISBN 979-11-5570-118-8
ISBN 978-89-97046-06-5(세트)

WWW.ASANINST.ORG